



Les politiques de formalisation foncière en discours

Une comparaison des registres de justification en Afrique du Sud, au Mexique, et à Madagascar

Emmanuelle Bouquet, Ward Anseeuw, Perrine Burnod¹

Résumé

Pourquoi formaliser les droits fonciers ? La contribution aborde cette question à travers une analyse comparative des discours portés par les protagonistes de trois projets de formalisation à grande échelle du foncier rural, qui présentent un profil très contrasté en matière d'avancement (abouti au Mexique, en cours à Madagascar, suspendu en Afrique du Sud). Dans les trois pays, la propriété privée titrée coexiste avec d'autres régimes de propriété foncière, reconnus ou non par le cadre légal antérieur, adossés ou non à des formes d'enregistrement officielles, et articulant sous diverses modalités des droits individuels et collectifs. Dans les trois pays, les projets de formalisation portent sur ces régimes de propriété alternatifs. Il s'agit de leur conférer une reconnaissance légale, matérialisée par l'émission de documents fonciers, pouvant à terme évoluer vers des titres de propriété privée.

La contribution discute la pluralité des significations données dans les trois pays au concept fondateur de sécurité foncière. Elle compare également les poids respectifs accordés dans les discours aux deux grandes finalités associées à la sécurisation foncière en milieu rural, l'une de nature économique (la modernisation de l'agriculture), l'autre de nature socio-politique (le renouvellement du lien Etat-citoyens), et met en évidence l'importance du discours socio-politique. La question est alors de savoir si la formalisation foncière constitue un instrument de politique publique approprié au regard de ce type d'enjeux. Le statut des chaînes de causalité est également examiné. Dans les trois pays, la relation entre formalisation des droits et sécurisation foncière est posée comme une équivalence. De même, la relation de causalité entre sécurité foncière et modernisation de l'agriculture via l'investissement est très peu discutée, alors que les marchés du crédit rural sont soumis à de très fortes imperfections. Par ailleurs, le discours sur la formalisation des droits ne s'accompagne pas d'un discours sur la formalisation des transferts (via l'héritage et surtout via le marché foncier), ce qui tranche avec la réalité des pratiques locales, et soulève des doutes sur les perspectives d'actualisation des systèmes de formalisation. Dès lors, la question « pourquoi formaliser » se repose avec acuité.

¹ Respectivement Cirad, UMR Moïsa, emmanuelle.bouquet@cirad.fr; Cirad, UMR Art-Dev, ward.ansaeuw@cirad.fr; Cirad, UMR Tetis, perrine.burnod@cirad.fr.

I. Introduction

Pourquoi formaliser les droits fonciers ? La contribution aborde cette question à travers une analyse comparative des discours portés par les protagonistes de trois projets de formalisation à grande échelle du foncier rural, qui présentent un profil très contrasté en matière d'avancement (abouti au Mexique, en cours à Madagascar, suspendu en Afrique du Sud). Dans les trois pays, la propriété privée titrée coexiste avec d'autres régimes de propriété foncière, reconnus ou non par le cadre légal antérieur, adossés ou non à des formes d'enregistrement officielles, et articulant sous diverses modalités des droits individuels et collectifs. Dans les trois pays, les projets de formalisation portent sur ces régimes de propriété alternatifs. Il s'agit de leur conférer une reconnaissance légale, matérialisée par l'émission de documents fonciers, pouvant à terme – mais pas nécessairement – évoluer vers des titres de propriété privée.

La contribution s'appuie sur une analyse approfondie des textes officiels, mais va au-delà en tirant parti de l'expérience empirique particulière des trois auteurs, caractérisée par une présence longue sur leurs terrains respectifs, et une position d'observation participante des protagonistes des débats et de l'action publique aux différents niveaux (national/local, Etat/collectivités locales/société civile). Ce rapport au terrain permet de déconstruire les discours, de dévoiler des enjeux sous-jacents et les angles morts, de mettre en évidence des formes d'instrumentalisation rhétorique, qui éclairent les processus de conception des réformes, traversés par des luttes d'influence, des constructions de coalitions, etc.

Après une présentation des contextes nationaux, des projets de formalisation, et de leur état d'avancement, nous proposerons une grille d'analyse comparative des registres de justification mis en avant par les promoteurs du projet, ainsi que, le cas échéant, par d'autres parties prenantes. Cette grille s'appuie sur les grands volets de justification de la formalisation du foncier rural : (1) formaliser pour sécuriser la propriété foncière; (2) sécuriser pour moderniser l'agriculture, via l'investissement et le jeu des marchés (de la terre et du crédit notamment) ; (3) sécuriser pour renouveler le contrat social entre l'Etat et les citoyens.

II. Eléments de contexte

Le poids du rural et de l'agricole

Les trois pays montrent un profil contrasté en matière de poids du rural et de l'agricole, poids démographique et économique, mais également poids politique.

La population rurale est désormais minoritaire au Mexique et en Afrique du Sud (respectivement 22% et 38%), et le secteur agricole ne contribue plus que pour une part marginale au PIB de ces deux pays (moins de 4%). A Madagascar, la population rurale est largement majoritaire (67%) et le poids de l'agriculture beaucoup plus conséquent (26% du PIB). Les trois pays partagent cependant un fort taux de pauvreté rurale (60% au Mexique, 70% en Afrique du Sud, 82% à Madagascar).

Au Mexique et en Afrique du Sud, les structures agricoles montrent des clivages importants entre un secteur de type agro-entrepreneurial (regroupant des formes sociétaires mais également des exploitations familiales capitalisées) et un secteur de petites exploitations peu capitalisées. Ces inégalités socio-économiques recoupent dans une assez grande mesure les conditions d'accès au foncier, sous les différents régimes de propriété (voir infra). Elles ont également une composante raciale (les noirs, les indiens). Mais en Afrique du Sud, à la différence du Mexique, la population noire représente une majorité démographique, et la question de la réparation des préjudices subis sous l'apartheid est totalement contemporaine et indissociable de la question foncière. Au Mexique, la population indienne est démographiquement très minoritaire, et la question de la réparation foncière a été officiellement « réglée » avec la réforme agraire du début du 20^{ème} siècle.

Régimes fonciers antérieurs aux projets de formalisation

Dans les trois pays, la propriété privée titrée coexiste avec d'autres régimes de propriété foncière, reconnus ou non par le cadre légal antérieur, adossés ou non à des formes d'enregistrement officielles, et articulant sous diverses modalités des droits individuels et collectifs.

En Afrique du Sud et Madagascar, en l'absence de titre de propriété privée (c'est-à-dire, concrètement, sur la majorité des terres rurales), le principe de présomption de domanialité prévaut. En pratique, l'occupation et la mise en valeur de ces terres sont organisées autour de systèmes de droits locaux, non reconnus légalement, mais associant à des degrés divers des règles issues de répertoires coutumiers² et de l'appareil d'Etat, via les autorités des collectivités locales. A Madagascar, le poids relatif du registre coutumier est variable selon les régions. En Afrique du Sud, en revanche, le registre coutumier prime. Au Mexique, la question de la présomption de domanialité ne se pose pas. L'intégralité du territoire se répartit entre terres publiques, terres en propriété privée, et terres ejidales. Le régime de l'ejido, mis en place avec la réforme agraire au début du 20^{ème} siècle, est une combinaison de droits collectifs et individuels, assimilable, en première analyse, à un régime néo-coutumier (créé et étroitement encadré par l'Etat).

Dans les trois pays, ces régimes de propriété non privée s'inscrivent dans un contexte de pluralisme juridique combinant éléments du cadre légal et formes de régulation locale. Ils comprennent d'une part, des périmètres à usage et modes de gestion collectifs à l'échelle de la communauté tribale/villageoise sud-Africaine, de l'ejido mexicain, et du village ou du lignage malgache : zones de forêt, de pâture, etc. Ils incluent, d'autre part, des périmètres appropriés et exploités de façon individuelle (même si « l'individu » peut de fait être mieux décrit comme un ménage ou une famille³) mais sous contrôle, plus ou moins étroit, d'un collectif local plus large: dans les trois pays, il s'agit typiquement des lots d'habitation, ainsi que des parcelles de culture. La communication se centre sur le cas des parcelles cultivées.

Dans les trois pays, le faisceau des droits individuels sur les parcelles peut être restreint par rapport à la propriété privée, notamment en ce qui concerne les transferts marchands (mise en gage, achat vente et faire-valoir indirect). Au Mexique comme en Afrique du Sud, mise en gage et transactions marchandes sont légalement interdites, mais néanmoins pratiquées. Cela engendre une situation généralisée de pratiques informelles au regard du droit national. A Madagascar, les systèmes de droits locaux associent, dans des proportions variant selon les régions, des formes de propriété individuelle quasiment assimilables à de la propriété privée, et des formes de propriété plus collectives (indivision ou insertion dans des dispositifs coutumiers). Schématiquement, les faisceaux de droits détenus dépendent de l'origine de la parcelle (héritage, achat ou défriche), du territoire concerné (sous contrôle coutumier quand il existe, ou en dehors) et plus largement, des liens qu'entretiennent les détenteurs de droits au sein de leurs collectifs d'appartenance (famille, lignage, clan, ancêtres éloignés communs, etc.). Le faisceau de droits en matière de transferts marchands est soumis à des formes de contrôle du collectif (famille, famille élargie, clan). Schématiquement, il est interdit de vendre une terre héritée, mais des dérogations sont possibles si le transfert s'effectue dans le cercle intrafamilial. Le cadre légal présente par ailleurs des ambiguïtés relativement au statut normatif des transactions foncières (interdiction légale du métayage

² La distinction entre registre coutumier et registre de l'Etat constitue surtout une facilité de langage et ne doit pas être comprise comme une véritable dichotomie. De nombreux travaux ont en effet démontré les mécanismes de co-construction du coutumier et de l'Etat (voir Platteau 1992 pour une synthèse). C'est particulièrement le cas en Afrique du Sud, où le système coutumier contemporain est le produit d'une histoire complexe entremêlée avec celle de l'apartheid, et au Mexique, où le régime ejidal est une création juridique de l'Etat.

³ Ce point n'est pas anodin. Assimiler « propriété individuelle » (qui relève en fait d'une logique de patrimoine familial) et « propriété d'un individu » (par défaut, on se ramène généralement au chef de ménage) a en effet des implications sur le contenu des documents délivrés au terme des procédures de formalisation, et des répercussions notamment sur les pratiques de mise en vente (voir infra).

dans les années 1970, jamais abrogée ; statuts spécifiques avec interdiction de transfert marchand dans des anciennes zones d'aménagement agricoles dirigistes, tels que les périmètres irrigués sous contrôle juridique de l'Etat). Pour autant, les marchés fonciers (achat-vente et faire valoir-direct) sont actifs, voire très actifs dans certaines zones du pays.

Les dispositifs de formalisation des droits et des mutations sur ces régimes de propriété non privée varient selon les pays. A Madagascar, il est toujours, en théorie, possible d'engager une procédure d'immatriculation aboutissant à l'émission d'un titre de propriété privée. En pratique, ce recours est rare et généralement réservé à une élite économique ou politique. En revanche, de multiples modalités de formalisation locale sont constatées sur le terrain, à travers diverses formes de « petits papiers⁴ ». Au Mexique, le régime de l'ejido est une construction juridique de l'Etat, matérialisée par des documents juridiques ad hoc. Néanmoins, ceux-ci concernent le périmètre général de l'ejido comme entité collective, et non le périmètre des parcelles individuelles. Au niveau local, les achats de terre peuvent faire l'objet d'une formalisation auprès des autorités de l'ejido et/ou l'administration agraire, via des procédures de réallocation détournées de leur sens originel. Mais ces pratiques qui relèvent du coup de force restent cantonnées à certaines élites locales. De fait, la grande majorité des mutations (achats mais également héritages) restent non formalisées, dans le sens de non adossées à un document écrit, même au niveau local. En Afrique du Sud, sur les terres coutumières, aucun dispositif de formalisation officiel ne préexiste au projet de réforme. En revanche, d'autres types de formalisation locale peuvent être mobilisés : petits papiers émis par les chefferies traditionnelles, mais également reçus de l'administration fiscale – l'attestation de l'acquittement d'un impôt foncier pouvant être considérée comme une preuve de propriété⁵.

Les projets⁶ de formalisation

Terres et acteurs concernés, nature des droits, supports de formalisation

Dans les trois pays, les projets de formalisation portent principalement, voire exclusivement, sur les régimes de propriété alternatifs à la propriété privée⁷. Il s'agit de leur conférer une reconnaissance légale, et, s'agissant plus précisément des parcelles de culture, de procéder à une reconnaissance des droits individuels. Cette reconnaissance est basée sur le constat d'une occupation non contestée localement, et matérialisée par l'émission de documents officiels (dans le registre du droit national), pouvant à terme – mais pas nécessairement – évoluer vers des titres de propriété privée.

⁴ Il s'agit actes sous seing privé de vente ou d'héritage ou des attestations de mise en valeur, pour certains délivrés et enregistrés par le *fokontany* ou la commune. Sur les pratiques locales de sécurisation foncière voir entre autres : Ottino, 1998; Leroy et al., 2006 ; Aubert et al., 2008 ; Muttenger, 2010 ; Burnod et al., 2012 ; Boué 2013).

⁵ C'est le cas également à Madagascar même si la perception de l'impôt foncier est loin d'être systématique. Au Mexique, les terres ejidales ne sont pas assujetties à l'impôt foncier, et cette exemption perdure avec la réforme de 1992.

⁶ Dans cette communication, le terme de projet est utilisé comme synonyme de politique, dans le sens d'une vision et non dans le sens courant des praticiens du développement, réduit au champ opérationnel. Cela permet de traiter l'Afrique du Sud, qui en est précisément restée au stade du projet, sur le même plan que les deux autres pays, où les termes de politique ou réforme peuvent tout aussi bien, voire mieux, s'appliquer.

⁷ A Madagascar, le projet de formalisation comprend également la mise à jour du registre de la propriété titrée privée, mais ne parvient dans le meilleur des cas qu'à géo-référencer ces titres pour constituer les plans locaux d'occupation foncière, permettant ensuite d'identifier les terres relevant de la propriété privée non titrée et pouvant faire l'objet de délivrance de certificats (voir infra). Au Mexique, la mise à jour du registre de la propriété privée ne rentre pas dans le projet de réforme. Le chantier est pourtant considérable, suite à l'accumulation de mutations non enregistrées. Par ailleurs, la propriété privée n'est pas confinée aux élites, et la désactualisation du registre est susceptible de concerner tout un pan de la petite agriculture familiale. En Afrique du Sud, le registre de la propriété privée n'est pas concerné par une mise à jour mais il est de toute manière bien administré et actualisé.

Au Mexique, le Programme de certification des terres ejidales (Procede) fait suite à la promulgation d'une nouvelle loi agraire en 1992. La réforme s'inscrit dans la continuité en ce sens qu'elle maintient l'existence d'un régime foncier ejidal distinct de la propriété privée, et la formalisation officialise l'occupation effective et non conflictuelle du foncier. La formalisation produit des certificats fonciers, émis par le Registre Agraire National, un organisme centralisé dépendant du Ministère de la Réforme Agraire. Ces certificats fonciers sont distincts des titres de propriété privée, à la fois dans la forme et dans le faisceau de droits qu'ils garantissent. Cependant, la nature des droits associés aux certificats marque un assouplissement des restrictions aux pratiques individuelles : les transactions marchandes sont légalisées (certaines formes de contrôle collectif sont néanmoins maintenues, notamment en ce qui concerne les ventes à des extérieurs⁸), et la détention d'un certificat ouvre la possibilité ultérieure de passer sous le régime de la propriété privée. Les certificats fonciers sont uni-nominatifs.

En Afrique du Sud, le Communal Land Rights Act (CLaRA), voté en 2004, confère une personnalité juridique aux communautés tribales et instaure un dispositif permettant de leur transférer des droits fonciers qui relevaient précédemment de la présomption de domanialité. La loi vise à unifier la diversité des formes de tenure informelles préexistantes, et instaure un nouveau régime de propriété communautaire, combinant éléments collectifs et individuels, ce qui rapproche l'Afrique du Sud du cas mexicain. La légitimité de la propriété est fondée sur la preuve d'une occupation durable⁹. La formalisation s'appuie sur des « deeds of communal land rights », délivrés par l'office des titres du Ministère des Affaires Foncières et du Développement Rural. Comme au Mexique, il s'agit de documents distincts des titres de propriété privée, et recouvrant un faisceau de droits distinct également. Dans ce nouveau régime foncier, les transactions foncières sont autorisées, sous contrôle du collectif (à travers des « land administration committees »). Comme au Mexique, il est prévu des passerelles ultérieures vers le régime de la propriété privée.

A Madagascar, la réforme foncière de 2005¹⁰ met fin à la présomption de domanialité (comme en Afrique du Sud) et instaure un nouveau régime juridique appelé « propriété privée non titrée » (à la différence de l'Afrique du Sud). Cette propriété privée non titrée peut faire l'objet de formalisation, à l'issue d'une procédure de reconnaissance locale d'une occupation pacifique, avec l'émission d'un certificat foncier, distinct dans sa forme du titre de propriété privée. Ces certificats sont émis par des guichets fonciers placés sous la compétence des communes. A la différence des deux autres pays, les certificats fonciers à Madagascar formalisent un faisceau de droits similaire à celui de la propriété privée, et constituent par conséquent une alternative juridiquement équivalente au titre. Le certificat peut faire l'objet de transferts (vente, héritage, hypothèque), le soin de la définition des conditions d'enregistrement de ces transferts étant confié à chaque guichet. A la différence du Mexique, les certificats fonciers peuvent être pluri-nominatifs (au nom des deux conjoints, ou des membres d'une fratrie).

Au Mexique comme en Afrique du Sud, il est prévu que la délivrance des certificats fonciers se fasse en réponse à une sollicitation de l'administration par les communautés concernées, et soit gratuite pour les

⁸ Ces ventes doivent être validées par un vote de l'assemblée générale. Par ailleurs, les membres élus du bureau de l'ejido n'ont pas le droit d'acquérir de la terre ejidale pendant la durée de leur mandat. Enfin, le conjoint et les enfants du vendeur jouissent d'un droit de préemption acquisitive.

⁹ Occupation durable signifie « l'occupation d'une terre par une personne sur une période continue d'au moins cinq ans, antérieure au 31 décembre 1997 comme si cette personne en était propriétaire, ouvertement, sans recours à la force ni permission du propriétaire. » (CLaRA, 2004a, Chapitre 1 Définitions). On retrouve ce principe de prescription acquisitive, ainsi que la durée de cinq années, dans la loi agraire mexicaine.

¹⁰ lois 2005-019 et 2006-031.

bénéficiaires. A Madagascar, la formalisation repose également sur le principe de l'optionnalité, mais le service est payant (à charge pour chaque guichet foncier de fixer une grille tarifaire propre).

Le rôle et les prérogatives des instances collectives locales

Dans les trois pays, le projet de formalisation précise également le périmètre des pouvoirs des instances collectives locales, en les cantonnant à un rôle d'administration foncière, plus ou moins élargi. A Madagascar, la nouvelle politique foncière marque une rupture avec le monopole que détenait jusqu'alors l'administration foncière. Avancée notable dans un processus de décentralisation, elle confère aux communes de nouvelles compétences relatives à l'enregistrement des droits fonciers (et des mutations ultérieures). Mais ces compétences ne sont pas étendues à d'autres dimensions de la gestion foncière (arbitrage des conflits, validation des transactions, allocation de terres). Au Mexique, les instances de l'*ejido*, qui étaient investies d'un rôle important en matière de contrôle, de sanction, et d'allocation de droits, perdent l'essentiel de leurs prérogatives avec la réforme, y compris en matière d'enregistrement des droits, cette faculté étant recentralisée au niveau du Registre Agraire National. C'est également le cas en Afrique du Sud, où la formalisation devrait limiter les pouvoirs tribaux, c'est-à-dire des chefs coutumiers, en faveur d'institutions locales présentées comme plus démocratiques. Au niveau de la communauté, le Comité d'administration foncière (LAC), démocratiquement élu pour 5 ans, est investi, comme son nom l'indique, d'une fonction d'administration des terres communautaires, limitée à l'enregistrement des droits et des mutations, ainsi que la fourniture d'assistance et de médiation en cas de conflits. Les décisions de ce Comité ainsi que leur mise en œuvre sont par ailleurs placées sous le contrôle et l'approbation d'un Conseil des droits fonciers (Land Right Board), dépendant du Ministère des Affaires Foncières. La formulation de CLaRA est cependant ambiguë à plusieurs titres. D'une part, elle laisse entendre que les Comités pourraient être amenés à assumer des fonctions d'allocation foncière, notamment en faveur des catégories « vulnérables » (femmes, jeunes, invalides). D'autre part, l'article 22, indiquant que les individus détenant des « traditional leadership positions » ne sont pas habilités à siéger dans les Comités, vient contredire l'article 21, indiquant que les fonctions du Comité peuvent être assumées par les conseils coutumiers traditionnels, à la condition que ces derniers se conforment à certaines règles relatives à la représentation des femmes (un tiers des membres du Comité), et que leurs prérogatives se limitent à l'administration foncière (par opposition au « traditional leadership »). Dans le cas sud-africain, la marque des luttes d'influence dans le processus de rédaction de la loi est ainsi clairement visible.

Etat d'avancement en 2013

Au Mexique, le Procédé est officiellement conclu depuis 2006 (soit 13 ans après son démarrage). Il a abouti à la délivrance de 5 millions de certificats parcellaires individuels et 2 millions de certificats collectifs (correspondant respectivement à 26 et 62 millions d'hectares) à 29 000 *ejidos* et 4,2 millions de bénéficiaires individuels. Des questions de plus en plus pressantes se posent néanmoins au sujet de l'actualisation du Procédé, en lien avec le sous-enregistrement des mutations.

A Madagascar, le processus est en cours. En l'espace de 6 ans, 483 guichets communaux ont été créés (ce qui couvre un tiers des communes). Bien que quelques rares guichets aient été créés de façon autonome, la plupart ont été mis en place au rythme des financements disponibles des bailleurs, fortement ralenti depuis la crise politique de 2009. Fin 2012, environ 180 000 demandes avaient été déposées et 96 000 certificats délivrés, portant sur une superficie totale d'environ 100 000 hectares.

En Afrique du Sud, le projet de formalisation est suspendu depuis la déclaration par la Cour Suprême de la non-constitutionnalité de CLaRA en 2010. La non-constitutionnalité porte sur des points de procédure mais représente néanmoins l'aboutissement d'une démarche de blocage portée par des communautés

locales, avec le support d'acteurs de la société civile et du monde académique, axée sur le thème de la gouvernance foncière locale et du risque d'abus de la part des chefferies coutumières.

III. Les discours de la formalisation

Cette section s'intéresse aux discours portés par les promoteurs des projets de formalisation, au sein de l'appareil d'Etat¹¹. Elle en présente les principaux éléments de langage, ainsi que leur raccordement théorique, en examinant les concepts mobilisés, les définitions qui les sous-tendent, et les chaînes de causalité mises en avant. Cette section s'attache également à resituer ces discours dans leur contexte national, historique et politique, et à en faire ressortir les éventuelles zones d'ombres, les ambivalences, la dimension instrumentale (promouvoir une idéologie, assurer des financements des bailleurs, construire une légitimité locale, faciliter la mise en œuvre opérationnelle, désamorcer des controverses).

« Formaliser pour mettre un terme à l'insécurité foncière »

Dans les trois pays, l'objectif mis en avant est de mettre un terme à l'insécurité foncière. Cependant, l'insécurité foncière est un concept polysémique¹². On peut distinguer deux grands pôles, non antinomiques (Lavigne Delville et al. 1998; Sjaastad and Bromley, 1997, 2000 ; pour une synthèse récente voir Arnot *et al.*, 2011). Le premier se réfère à la substance des droits, et notamment à l'étendue du faisceau de droits individuels (par rapport à l'étalon que constituerait la propriété privée). Le deuxième se réfère au niveau d'assurance quand à la possibilité d'exercice de ces droits dans la durée. La conception de l'insécurité dans les trois pays, telle que posée ou implicite dans les discours, est susceptible de varier le long de ce continuum.

Au Mexique, l'insécurité foncière est plutôt envisagée sous l'angle du faisceau de droits, et, symétriquement, la sécurisation foncière est plutôt présentée comme l'élargissement des prérogatives individuelles¹³, au détriment des formes de régulation collective. A Madagascar et en Afrique du Sud, l'insécurité foncière est davantage posée en termes d'assurance dans l'exercice des droits fonciers. A Madagascar, l'insécurité est présentée comme généralisée, sans qu'une définition précise soit fournie ni que ses sources soient explicitement énoncées, au-delà de l'absence de formalisation. Le faisceau de droits référent est celui de la propriété privée individuelle (la lettre de politique foncière annonce ainsi la fin des régulations coutumières), mais il reste émaillé des ambiguïtés liées à l'empilement des cadres législatifs antérieurs et des normes de régulation au sein des familles élargies. En Afrique du Sud, la définition de l'insécurité est à la fois individuelle et collective, et elle est par ailleurs explicitement adossée à l'histoire raciale du pays. La Constitution de 1996 établit ainsi la responsabilité de l'Etat : « ... A person or community whose tenure of land is legally insecure as a result of past racially

¹¹ La communication se concentre sur les discours autour du projet de formalisation en tant que politique publique. Il est intéressant de noter qu'au Mexique et à Madagascar, l'appareil d'Etat a également cherché à favoriser la production d'un discours scientifique autour des questions foncières en général. Au Mexique, cela s'est traduit par la création d'une revue à comité de lecture, éditée par une dépendance de l'administration agraire. A Madagascar, cela s'est traduit par la création d'un Observatoire du foncier, placé sous la dépendance du Ministère de l'Agriculture puis, dans un deuxième temps, du Service des domaines. En Afrique du Sud, la production du discours scientifique est prise en charge directement par le milieu académique, davantage raccordé sur la société civile que sur l'appareil d'Etat.

¹² La contribution se concentre sur la sécurité de la propriété foncière (même dans le cas de régime distinct de celui de la propriété privée). Cette définition exclut les considérations de sécurité de la tenure pour les tenanciers (fermiers, métayers). L'Afrique du Sud a élaboré des dispositifs spécifiques à l'intention des tenanciers, mais ceux-ci sortent du cadre de cette contribution. Au Mexique et à Madagascar, en revanche, la catégorie des tenanciers est absente de la politique foncière.

¹³ Mais cela ne va pas sans ambivalence. L'expression la plus manifeste de ces nouvelles prérogatives individuelles est en effet le droit de vendre ou d'acheter de la terre ejidale. Or, les promoteurs de la réforme ne communiquent pratiquement pas là-dessus, le thème étant considéré comme trop sensible (cf. infra).

discriminatory laws or practices¹⁴ is entitled, to the extent provided by an Act of Parliament, either to tenure which is legally secure, or to comparable redress.»

Dans aucun des trois pays, la relation entre formalisation des droits (assimilée à l'émission de documents fonciers individuels) et sécurisation foncière n'est posée comme problématique, ni discutée. Cette relation (et son corollaire inversé : informalité égale insécurité) est posée comme une équivalence allant de soi, alors même que de nombreux travaux scientifiques depuis les années 1990 ont contribué à la remettre en cause, en mettant en avant la nécessité de préciser l'identité des acteurs, la nature des droits, et la teneur des enjeux locaux (Bruce et Migot-Adholla (eds), 1994; Lavigne-Delville (eds), 1998; Benjaminsen et Lund (eds), 2003; Colin *et al.* (eds), 2009). En Afrique du Sud, c'est précisément le caractère controversé de cette relation qui contribue à expliquer la situation de blocage actuel. Au Mexique et à Madagascar, les données de terrain des auteurs ne permettent pas de confirmer la thèse d'une situation ni même d'un sentiment d'insécurité généralisé (même si des conflits et des abus peuvent évidemment être observés çà et là). Ce discours, qui se présente comme un diagnostic, semble surtout destiné à construire une légitimité au projet de réforme, vis-à-vis de différents types d'acteurs. A Madagascar, il s'agit de convaincre les bailleurs de financer la réforme. Au Mexique, où la réforme est financée en intégralité sur des fonds fédéraux, l'enjeu est de nature politique : il s'agit de présenter un projet technocratique « top-down » comme une réponse de l'Etat à une demande qui émanerait de la base.

Un aspect particulier concerne le rôle de l'appartenance à un collectif en tant que source de sécurisation. Au Mexique, les discours autour de la réforme intègrent cette dimension en mettant l'accent sur la préservation du système ejidal (avec un aménagement substantiel de ses modalités de gouvernance), en complément du processus de certification individuelle. En Afrique du Sud, la dimension de l'appartenance à la communauté est également prise en compte, puisque CLaRa lui confère une reconnaissance légale. Mais le lien entre appartenance communautaire et sécurité foncière n'est pas plus univoque que celui entre formalisation et sécurité foncière. Les ambiguïtés dans le texte de CLaRa (cf. supra) l'illustrent bien. Pour les chefs coutumiers, qui sont en position de monnayer leur soutien politique lors des élections présidentielle et législatives de 2004, l'enjeu est de mobiliser ce type de discours pour maintenir leurs prérogatives locales. Pour la société civile, qui se fait l'écho des membres des communautés, l'enjeu derrière l'argument communautaire est au contraire de démocratiser le jeu local (le système de gouvernance coutumier est parfois qualifié de « néo-féodal ») et de faire entendre la voix d'autres sous-groupes (notamment les femmes et les jeunes). Et de fait, le projet sud-africain achoppe sur cette question des modalités de gouvernance foncière au sein des communautés.

Depuis quelques années, au niveau international, la question de l'insécurité foncière sur les terres non titrées est étroitement associée au phénomène des grandes acquisitions foncières, impliquant souvent des capitaux étrangers (le projet Daewoo à Madagascar, bien qu'abandonné, est souvent présenté comme le point de départ). Cette dimension est absente des discours autour des projets de formalisation dans les trois pays, tout simplement parce que ces projets sont antérieurs à l'émergence de cette nouvelle façon de poser le problème. A Madagascar, l'Observatoire du foncier a mené ex post des travaux pour évaluer les implications de ces nouvelles formes d'investissement sur la sécurité foncière locale, en tenant compte des nouveaux dispositifs de sécurisation que constituent les guichets fonciers et les certificats (Burnod et al. 2013a,b). Au Mexique, le processus de formalisation s'est déroulé entre 1993 et 2006. La question ne s'est donc jamais posée de cette manière, mais elle trouve des échos dans le thème de la lutte contre le latifundisme, qui a été central dans le processus de construction historique de la légitimité de l'Etat Mexicain. L'interdiction de marché foncier sur les terres ejidales avant la réforme visait précisément à contrecarrer des dynamiques de re-concentration foncière via l'achat ou la location de terres. En Afrique

¹⁴ C'est nous qui soulignons.

du Sud, les grandes acquisitions foncières avec capitaux étrangers concernent les terres privées uniquement. Cependant, les terres coutumières peuvent faire l'objet d'opération de prospection et d'extraction minière, ce qui pose des problèmes spécifiques de sécurité de la tenure, qui peuvent renvoyer à des questions de gouvernance locale, lorsque les chefs coutumiers négocient directement avec les compagnies minières.

« Sécuriser le foncier pour moderniser l'agriculture »

La théorie des droits de propriété établit un lien entre sécurité foncière (généralement assimilée à propriété privée avec titre) et développement économique, à travers l'incitation à l'investissement et le développement des marchés, en particulier le marché de la terre (qui doit permettre l'allocation de la terre aux producteurs les plus efficaces) et celui du crédit (qui doit assurer l'adéquation entre les flux de trésorerie et les besoins de financement). Ce lien peut se décliner selon les différents régimes de propriété.

Au Mexique et à Madagascar, cet argumentaire est central. Au Mexique, les expressions « croissance » et « niveaux de vie des producteurs ruraux » figurent en première ligne de l'exposition des motifs de la loi agraire de 1992, et le deuxième titre de la loi (après les dispositions préliminaires) porte sur le « développement agricole ». La sécurité foncière est posée comme « la base et le présupposé de tous les instruments de développement pour le secteur rural ». On peut cependant déjà noter que la réforme est pilotée par le Ministère de la Réforme Agraire, qui est de nature corporatiste et non sectorielle (le Ministère de l'Agriculture n'est pas associé à la réforme).

A Madagascar, les deux premières finalités de la politique foncière, énoncées dans la Lettre de Politique Foncière de 2005, portent respectivement sur l'investissement privé et la production agricole. La lettre reprend également à son compte le projet présidentiel de favoriser « le passage d'une économie de subsistance à une économie de marché ». Dans le document stratégique de réduction de la pauvreté, établi à la même période, un lien de causalité est établi entre rareté des titres, faiblesse de l'investissement, barrières d'accès au crédit, et faible productivité agricole. Le portage de la réforme est d'ailleurs initialement confié au Ministère de l'Agriculture.

De même que la relation entre formalisation des droits et sécurisation foncière est posée comme une équivalence, la relation de causalité entre sécurité foncière et modernisation de l'agriculture via l'investissement est très peu discutée, alors que les marchés du crédit rural sont soumis à de très fortes imperfections. L'interprétation proposée plus haut (convaincre les bailleurs et décideurs à Madagascar, se présenter comme une réforme répondant à une demande de la base au Mexique), nous semble pertinente ici également. Par ailleurs, le thème des marchés fonciers (à l'achat vente comme en faire-valoir indirect) est absent des discours ou alors traité de manière très elliptique, alors qu'il est central dans l'argumentaire de la théorie économique. Cette évanescence tranche à la fois avec le caractère central du marché foncier dans la théorie économique, avec la réalité des pratiques sur le terrain, et avec l'ampleur des enjeux sous-jacents. Au Mexique, le thème est clairement perçu comme politiquement explosif, en raison de ses racines historiques et de ses implications potentielles en termes d'inégalités. A Madagascar, même si le métayage, considéré comme rétrograde et oppressif, a été interdit dans les années 1970, le thème du marché foncier ne semble pas aussi sensible.

Par contraste, en Afrique du Sud, le projet de formalisation est totalement déconnecté des questions agricoles. Dans le texte de CLaRA, il n'est jamais fait mention d'agriculture (ou plus largement de développement économique), sauf pour des dispositions administratives relevant du ministère de l'Agriculture. Même si la Banque Mondiale a pesé vers la fin des années 1990, lors des programmes d'ajustement structurel, pour introduire une composante de développement dans les objectifs de réforme foncière, il semble que cela soit resté à un niveau très général, et plus orienté vers le développement local que sur la modernisation de l'agriculture, qui reste portée par d'autres acteurs institutionnels. Le projet de

CLaRA est porté par le Ministère des Affaires Foncières (rebaptisé par la suite Ministère de la Réforme Foncière et du Développement Rural), en déconnexion avec le Ministère de l'Agriculture.

« Sécuriser le foncier pour renouveler le contrat social Etat-citoyen »

Dans les trois pays, la formalisation des droits (y compris dans le processus qui aboutit à l'établissement d'un certificat foncier) fait également l'objet d'une justification d'ordre politique et symbolique, au titre d'un renouvellement du contrat social liant l'Etat et les citoyens concernés. Comme nous venons de le voir, ce registre de justification est quasiment exclusif en Afrique du Sud. Au Mexique et à Madagascar, les deux registres (contrat social et développement économique) se complètent. Une différence supplémentaire, dans la nature de l'argumentaire, peut également être relevée.

Réparer des préjudices

En Afrique du Sud, le discours se situe clairement dans une logique de réparation, découlant de promesses formulées dans la Constitution de 1996 sur l'homogénéisation du pays et l'inclusion des territoires marginalisés sous l'Apartheid (on peut d'ailleurs établir un parallèle entre cette Constitution porteuse d'engagements de réparation et la Constitution mexicaine de 1917, rédigée au terme de sept années de révolution et de guerre civile). La population noire n'est pas la seule catégorie signalée comme devant faire l'objet de réparation sur le plan foncier. La dimension de genre est également très présente.

Associer la société civile au processus législatif

En Afrique du Sud, CLaRA s'inscrit dans un registre de discours généralisé dans la période post-apartheid, visant à afficher une dynamique de démocratisation de la vie publique à travers de nouvelles formes de gouvernance favorisant, entre autres, la transparence dans la prise de décision et la redevabilité des décideurs. CLaRA a ainsi été vantée comme le processus le plus inclusif de l'histoire législative du pays¹⁵. Le texte final de CLaRA est effectivement le résultat d'une longue phase de rédaction de versions successives portant la marque des différents acteurs engagés dans le processus. Les multiples modifications apportées au texte tout au long du long processus de discussions, débats, consultations et lobbying, témoignent de l'engagement d'un large éventail d'acteurs (pouvoirs politiques, administrations, autorités tribales, communauté académique, société civile) sur plusieurs aspects de la loi, qui débordent souvent le strict cadre de la formalisation des droits communautaires (par exemple, la délimitation des périmètres de pouvoir des autorités tribales et du Ministère, le processus de consultation, les droits des femmes).

A Madagascar, des ateliers organisés au début des années 2000 par la société civile et la recherche ont permis d'interpeller les décideurs et les bailleurs et de poser des premiers jalons. Mais on ne peut pas pour autant parler d'un processus entièrement participatif et ascendant. La construction de la réforme est surtout un processus piloté de manière technique par des experts. Au Mexique, le processus de rédaction de la loi agraire a été très descendant et déconnecté des revendications du secteur ejidal, plus orientées sur des questions de production ou de mise en marché.

Accompagner l'évolution des droits fonciers locaux

On retrouve dans les trois pays des déclinaisons du paradigme d'accompagnement des droits fonciers locaux formalisé par Bruce et Migot Adholla (1994). Cette ligne d'argumentaire trouve une traduction

¹⁵ Même si cela a abouti (paradoxalement ?) à la paralysie du projet.

dans la façon dont sont présentées les procédures de formalisation¹⁶. Dans les trois pays, le dispositif central est celui de la reconnaissance contradictoire de la situation foncière locale, qui incorpore des possibilités de recours en différents points du processus, assorties de mécanismes de résolution des conflits. A Madagascar, la lettre de politique foncière parle de « rapprocher le légal et le légitime », ou encore de « cadastre citoyen ». En Afrique du Sud, le texte de CLaRA consacre de longs développements à la procédure de reconnaissance des droits communaux, évoquant une enquête locale « approfondie » et « inclusive ».

En ce qui concerne les procédures connexes par contre (résolution des conflits post-enregistrement, validation et enregistrement des mutations), les discours perdent en clarté. A Madagascar, les procédures mêmes ne sont pas définies par la loi, à charge pour les institutions (guichets, communes, districts, etc.) de se répartir et d'en assurer la finalisation opérationnelle. Il est également intéressant de noter que malgré le discours sur « le légal et le légitime », les procédures préexistantes d'enregistrement des mutations (qui s'appuient sur des petits papiers avec différentes modalités de validation par des instances officielles), sont complètement passées sous silence. C'est le cas pour les achats-ventes mais également pour les transmissions par héritage, et notamment pour les indivisions. Au Mexique, les procédures administratives existent, mais leur traitement dans le discours est hétérogène : l'accent est mis sur la résolution des conflits et sur les transmissions par héritage ; les questions de validation et d'enregistrement des achats-ventes sont totalement escamotées.

Répondre à une demande d'en bas

Un argumentaire lié au précédent consiste à poser le projet de formalisation comme répondant à une demande émanant de la base. Cet élément de discours est très net dans le cas du Mexique et de Madagascar, moins dans le cas de l'Afrique du Sud, où la question a été tournée différemment (à travers le caractère inclusif du processus même de rédaction de la loi). Au Mexique, l'exposition des motifs de la Loi Agraire de 1992 indique textuellement « les paysans demandent le changement ». Le manuel d'opération du Procédé insiste sur le caractère optionnel du dispositif, censé révéler une demande. A Madagascar, la Lettre de Politique Foncière de 2005 parle de « demande massive en sécurisation foncière », et la procédure est optionnelle également.

Il est possible de porter un regard rétrospectif sur cet élément de discours. Au Mexique, le fait que le Procédé ait finalement couvert de manière quasiment exhaustive le périmètre du secteur ejidal semble appuyer en première analyse l'argument de la demande. Cependant, il serait plus précis de parler de demande induite, ou de non-opposition plutôt que de demande spontanée. L'administration mexicaine a en effet déployé des efforts très conséquents pour amener les ejidos à participer au Procédé. Le caractère gratuit de la formalisation a également facilité l'adhésion au programme. A Madagascar, où la formalisation est payante et où les guichets fonciers sont loin de disposer d'une capacité de promotion comparable à celle observée au Mexique, le constat en 2012 tend à considérablement réviser le discours d'une demande massive (même s'il est probablement trop tôt pour formuler la conclusion inverse). Au niveau national, fin 2012, environ 180 000 demandes ont été déposées. Si ce chiffre est conséquent au regard du nombre de titres délivrés ces dernières décennies, il est source d'interrogations une fois rapporté à l'échelle communale. En moyenne, la demande en certificat a oscillé entre 38 à 261 certificats par commune et par an.

¹⁶ Au Mexique et à Madagascar, l'argumentaire se formule également sous l'angle de l'amélioration de la qualité des interactions entre l'administration et les usagers. L'accent est mis sur l'accessibilité, la proximité, et la transparence.

IV. Conclusion

La contribution propose une analyse comparative des registres de justification mis en avant par les promoteurs de projets de formalisation à grande échelle du foncier rural au Mexique, à Madagascar, et en Afrique du Sud. Ces registres se déclinent selon des modalités distinctes et sont porteurs de significations et d'enjeux différents selon les acteurs qui les manient et les contextes où ils se déploient. La contribution discute en particulier du sens donné dans les trois pays au concept fondateur de sécurité foncière. Au-delà des différences de définition (sur l'étendue des droits et/ou sur l'assurance quant à l'exercice de ces droits), un point commun est que dans aucun des trois pays, la relation entre formalisation des droits et sécurisation foncière n'est posée comme problématique. Cette relation est posée comme une équivalence allant de soi, alors même que de nombreux travaux scientifiques depuis les années 1990 ont contribué à la remettre en cause.

De fait, dans les trois pays, les travaux de terrain confirment une situation beaucoup plus nuancée. En Afrique du Sud, c'est précisément le caractère controversé de cette relation, et les divergences d'interprétation par les différentes parties prenantes, qui contribue à expliquer la situation de blocage actuel. Au Mexique et à Madagascar, le recours à la formalisation ne peut pas être directement interprété comme une confirmation a posteriori de ce type de discours. Au Mexique, la « demande » de formalisation a été largement induite par une politique volontariste, et ne traduisait pas nécessairement un sentiment d'insécurité sur le terrain¹⁷. A Madagascar, la demande observée reste encore en deçà du diagnostic initial. En outre, dans les deux pays, la formalisation ne se substitue pas aux pratiques de sécurisation antérieures, mais vient plutôt s'ajouter à un menu d'options préexistant.

La contribution compare également les poids respectifs accordés dans les discours aux deux grandes finalités associées à la sécurisation foncière en milieu rural, l'une de nature économique (la modernisation de l'agriculture), l'autre de nature socio-politique (le renouvellement du lien Etat-citoyens). Ces questions se posent de manière différente dans les trois pays, en lien avec leur trajectoire historique, politique et économique. Cependant, un point commun est l'importance du discours socio-politique. En Afrique du Sud, le discours économique n'est même pas mobilisé pour justifier le projet de formalisation. La question est alors de savoir si la formalisation foncière constitue un instrument de politique publique approprié au regard de ce type d'enjeux.

Le statut des chaînes de causalité énoncées dans les discours est également examiné. De même que la relation entre formalisation des droits et sécurisation foncière est posée comme une équivalence, la relation de causalité entre sécurité foncière et modernisation de l'agriculture via l'investissement est très peu discutée, alors que les marchés du crédit rural sont soumis à de très fortes imperfections. Par ailleurs, le discours sur la formalisation des droits ne s'accompagne pas d'un discours sur la formalisation des transferts (via l'héritage et surtout via le marché foncier). Le thème des marchés fonciers, transparaît comme un thème particulièrement sensible sur le plan politique. Son traitement elliptique tranche à la fois avec son caractère central dans la théorie économique, avec la réalité des pratiques sur le terrain, et avec l'ampleur des enjeux sous-jacents. Ce qui est en jeu, très concrètement, ce sont les perspectives d'actualisation dans la durée des systèmes de formalisation. Dès lors, la question « pourquoi formaliser » se pose avec une acuité renouvelée.

¹⁷ Ce constat n'enlève rien à la qualité des moyens mis en œuvre par le Procédé, ni au niveau de satisfaction globalement élevé exprimé ex post par les bénéficiaires.

V. Bibliographie indicative

Arnot, C., Luckert, M., & Boxall, P. (2011). What is tenure security? Conceptual implications for empirical analysis. *Land Economics*, 87(2), 297-311.

Anseuw, W. & Bouquet, E. (2010). The renovation of public policy and the politics of communal land reform in South Africa. Paris, AFD, Comité technique « Foncier et Développement », Collection 'Focales', 104p. (Accessible at: <http://www.foncier-developpement.org/vie-des-reseaux/le-projet-appui-a-lelaboration-des-politiques-foncières/volet-recherche/rapports-finaux>).

Aubert, S. and Karpe, P., Razafiarison, S., Ralambomanana K., Ranaivoson, A.T., Delcourt C., Rakotonandrasana T., Fabre C., Bertrand, A. (2008) 'Pluralisme juridique et sécurisation foncière dans une commune cadastrée : le cas de Miadanadriana', in Sandron S.(ed.) *Population rurale et enjeux fonciers à Madagascar*. Antananarivo-Paris : Karthala : 195-209.

Benjaminsen, T., & Lund, C. (Eds.). (2003). *Securing land rights in Africa*. London: Frank Cass.

Boué, C. (2013). *Changement institutionnel et pratiques de sécurisation des droits fonciers. Le cas d'une commune rurale des hautes terres malgaches*. (PhD - Thèse de doctorat), Université Montpellier 1 - Supagro Montpellier, Montpellier.

Bouquet, E. (2009). State-led land reform and local institutional change: land titles, land markets and tenure security in Mexican communities. *World Development*, 37(8), 1390-1399.

Bruce, J., & Migot-Adholla, S. (Eds.). (1994). *Searching for land tenure security in Africa*. Dubuque: Kendall/Hunt.

Burnod P., Andrianirina N., Boue C., Gubert F., Rakoto-Tiana N., Vaillant J., Rabeantoandro R., Ratovoarinony R. (2012). Land reform and certification in Madagascar: does perception of tenure security matter and change? : *Annual World Bank Conference on Land and Poverty, Washington, USA, 23-26 April, 2012*.

Burnod, P., Andrianirina Ratsialonana, R., & Teyssier, A. (2013a). Processus d'acquisition foncière à grande échelle à Madagascar : quelles régulations sur le terrain? *Cahiers Agricultures*, 22(1), 33-38.

Burnod, P., Gingembre, M., & Andrianirina Ratsialonana, R. (2013b). Competition over Authority and Access: International Land Deals in Madagascar. *Development and Change*, 44(2), 357-379.

Claassens A. 2003. *Community views on the Communal Land Rights Bill*, Programme for Land and Agrarian Studies, Research Report No. 15. 117.

Colin, J.-P., Le Meur, P.-Y., & Léonard, E. (2009). Introduction. Identifier les droits et dicter le droit. La politique des programmes de formalisation des droits fonciers. In J.-P. Colin, P.-Y. Le Meur & E. Léonard (Eds.), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales* (pp. 1-68). Paris: Karthala.

Comby, J. 2011. *Evaluation de la réforme foncière à Madagascar. Rapport d'évaluation*. Antananarivo : Observatoire du Foncier. 81 pages.

Department of Land Affairs 2004, *Communal Land Rights Act, 2004*, Act No. 11 of 2004. Pretoria, *Government Gazette*, Vol. 469, 20 July 2004, No. 26590. <http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=67949>

Lavigne Delville, P. (1998). La sécurisation de l'accès aux ressources par le titre ou l'inscription dans la communauté? In P. Lavigne Delville (Ed.), *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité* (pp. 76-86). Paris: Karthala.

Lavigne Delville, P. (1998) (Ed.), *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*. Paris: Karthala.

Le Roy, E., Karsenty, A. et Bertrand, A. (1996) (Ed.), *La sécurisation foncière en Afrique; pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Paris: Karthala.

Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche 2005. Lettre de Politique Foncière. <http://www.maep.gov.mg/lpf.htm>

Muttenzer F, 2010. Déforestation et droit coutumier à Madagascar. Les perceptions des acteurs de la gestion communautaire des forêts. Paris-Genève : Karthala - Institut de hautes études internationales et du développement

Ottino, P. (1998). *Les champs de l'ancestralité à Madagascar. Parenté, alliance et patrimoine*. Paris: Karthala-Orstom.

Platteau, J.-P. (1992). Land reform and structural adjustment in sub-Saharan Africa : controverses and guidelines. In. Rome: FAO.

Sjaastad, E., & Bromley, D. W. (1997). Indigenous land rights in sub-Saharan Africa: Appropriation, security and investment demand. *World Development*, 25(4), 549-562.

Sjaastad, E., & Bromley, D. W. (2000). The prejudices of property rights. On individualism, specificity and security in property regimes. *Development policy review*, 18(4), 365-389.

Téllez, L. (Ed.). (1993). *Nueva legislacion de tierras, bosques y aguas*. Mexico: Fondo de Cultura Economica.

Teyssier A., Andrianiriana-Ratsialonana R., Razafindralambo, R. and Razafindrakoto, Y. 2009. Décentralisation de la gestion des terres à Madagascar: processus, enjeux et perspectives d'une nouvelle politique foncière, In Colin J.-P. et al. (eds) *Les politiques de reconnaissance des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*. Paris : IRD Karthala, 273-97.